

Selbstverwaltung als urdemokratisches Prinzip

Die Sozialwahlen müssen noch besser im öffentlichen Bewusstsein verankert werden

gpk-Gespräch mit Christian Zahn, alternierender Vorsitzender des Verwaltungsrates des GKV-Spitzenverbandes und Vorsitzender des Verbandes der Ersatzkassen e.V. (vdek)

gpk: Herr Zahn, Sie engagieren sich seit über 20 Jahren in der Selbstverwaltung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Was ist Ihre Motivation, was sind Ihre Ziele?

Zahn: Ich empfinde es als eine große Errungenschaft, dass es in Deutschland soziale Sicherungssysteme gibt, die die Menschen im Fall einer Krankheit, im Alter, bei Arbeitslosigkeit, bei einem Arbeitsunfall oder bei Pflegebedürftigkeit unterstützen. Für diese sozialpolitische und kulturelle Leistung beneiden uns viele Länder dieser Welt. Dieses System müssen wir erhalten. Dafür setze ich mich gemeinsam mit meinen Kollegen ehrenamtlich in der Selbstverwaltung ein.

gpk: Wie kam es zu Ihren Tätigkeiten in der Selbstverwaltung des Verbandes der Ersatzkassen e.V. (vdek) bzw. in der Selbstverwaltung des GKV-Spitzenverbandes?

Zahn: Ich war 23 Jahre lang bis 2007 in Führungspositionen, erst bei der Deutschen Angestellten Gewerkschaft (DAG) und dann – nach der Fusion – bei der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di als Mitglied des Bundesvorstandes tätig und hier vor allem für den Bereich Sozialpolitik zuständig.

Daraus entwickelte sich mein ehrenamtliches Engagement in der Selbstverwaltung der Ersatzkassen. 1991 wurde ich in den ehrenamtlichen Vorstand, den heutigen Verwaltungsrat der DAK, gewählt. Über meine Tätigkeit im Verwaltungsrat der DAK bin ich für den Vorstand des vdek nominiert und von dessen Mitgliederversammlung 2006 zum Vorsitzenden dieses Verbandes gewählt worden. Dem Verwaltungsrat des GKV-Spitzenverbandes gehöre ich seit seiner Gründung im Jahr 2007 an. 2010 wurde ich zum alternierenden Vorsitzenden gewählt. Auch in der Sozialwahl 2011 trete ich an und stelle mich den Versicherten der DAK zur Wahl. Mein Mandat hierfür habe ich von ver.di.

gpk: Was bedeutet Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung?

Zahn: Eine gesetzliche Krankenkasse ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und hat damit eine staatliche Aufgabe. Der Staat hat einen Teil seiner exekutiven Aufgaben auf die Selbstverwaltung der Krankenkassen delegiert. Das heißt, Aufgaben, die eigentlich der Exekutive und dem Parlament obliegen, werden von der Selbstverwaltung wahrgenommen. Das oberste Entscheidungsgremium bei den Krankenkassen sind die Verwaltungsräte, die sich ausschließlich aus ehrenamtlichen Vertretern zusammensetzen. Bei der BARMER GEK und der DAK sind dies ausschließlich Versichertenvertreter, bei der TK, KKH-Allianz und der hkk auch Arbeitgebervertreter. Diese Entscheidungen, die hier getroffen werden, sind zum Teil von ganz gravierender Bedeutung; so entscheidet die Selbstverwaltung etwa über die Führung der Krankenkasse und über ihren Haushalt. Darüber hinaus entscheidet sie bei Grundsatzfragen zu Finanzen und Organisation oder über die Grundausrichtung der Krankenkasse (entwickelt und beschließt Satzungsleistungen, wie z. B. Bonusprogramme, Wahltarife oder neue Versorgungsformen). Auf den Punkt gebracht heißt das: Der Staat setzt den Rahmen, die Selbstverwaltung füllt ihn aus. Dies geschieht in einem ständigen Dialog mit den Beteiligten, mit den Versichertenvertretern, mit den Arbeitgebervertretern, mit der Politik. Der Staat dagegen hat allenfalls eine Rechtsaufsicht.

Das System der Selbstverwaltung, das wir in Deutschland haben, ist einzigartig. Es dient auch dem Schutz der Bürger. So fällt es dem Staat schwer, aktiv in das Leistungsrecht einzugreifen, solange wie wir einen Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) und unabhängige gesetzliche Krankenkassen haben. Vergleicht man staatliche Gesundheitssysteme wie in Großbritannien und Schweden mit unserem, dann fällt auf, dass diese weniger attraktiv sind. Schweden ist ein sehr wohlhabendes Land, das sehr stolz auf seine Sozialeinrichtungen ist. Dennoch muss man in Schweden sehr, sehr lange auf einige Operationen warten. Die Universitätsklinik in Kiel profitiert davon, da sich hier unter anderen wohlhabende Schweden behandeln lassen. So lange Wartezeiten wie in Schweden

gibt es bei uns in der Regel nicht. In Großbritannien wird eine neue Hüfte für ältere Menschen zum Beispiel nicht mehr bezahlt.

Noch problematischer als staatliche Gesundheitssysteme sind privatisierte. Da werden diejenigen, die nicht alles bezahlen können, von einer Gesundheitsleistung abgeschnitten. Ein extremes Beispiel sind hier die Vereinigten Staaten von Amerika. Präsident Barack Obama versucht derzeit, die Lage zu verbessern.

Entscheidungen in eigener Verantwortung

gpk: Gehört es aus Ihrer Sicht auch zu den Aufgaben der Selbstverwaltung, der Politik Vorschläge zu unterbreiten?

Zahn: Es ist eine ganz wichtige Aufgabe der Selbstverwaltung, sozialpolitische Konzepte zu entwickeln und Politikberatung gegenüber allen Parteien zu betreiben. Im Gesundheitswesen kommt noch hinzu, dass es neben dieser sozialen Selbstverwaltung ein Geflecht von gemeinsamer Selbstverwaltung gibt. Mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) zum Beispiel werden die Kostenstrukturen aber auch die Leistungen im Rahmen dieser allgemeinen Selbstverwaltung vertraglich geregelt.

Ein wichtiges gemeinsames Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung im Gesundheitswesen ist der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA). Der Gesetzgeber hat im Sozialgesetzbuch relativ pauschal festgelegt: „Jeder Bürger hat Anspruch auf eine ausreichende medizinische Versorgung.“ Die Auslegung und die Ausgestaltung dieser Festlegung werden jedoch innerhalb des G-BA diskutiert und entschieden. In diesen Fragen entscheidet also nicht der Staat, sondern die Selbstverwaltung. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) hat nur eine Rechtsaufsicht. Es muss die Beschlüsse unter rechtlichen Gesichtspunkten genehmigen. Wird die Genehmigung versagt, steht dem G-BA das Recht zu, den Fall gerichtlich klären zu lassen.

gpk: Offensichtlich nimmt der einzelne Versicherte das nicht so wahr. Er geht zu seiner Kasse, erhält seine Leistungen, weiß aber nicht, wie das alles funktioniert. Er sieht nur seine Beziehung zu seiner Kasse.

Zahn: Die Öffentlichkeit bemerkt in der Tat nicht so viel von der Alltagsarbeit der Selbstverwaltung. Vieles von dem, was die Selbstverwaltung macht, findet im

Hintergrund statt. Sichtbar für den Versicherten wird die Arbeit der Selbstverwaltung vor Ort, zum Beispiel in den Widerspruchsausschüssen oder in der Versichertenberatung.

So entscheidet zum Beispiel ein ehrenamtliches Gremium über Widersprüche von Versicherten gegen Entscheidungen ihrer Krankenkasse. Pro Jahr werden tausende solcher Fälle entschieden. Die Entscheidungen sind aber nicht für die große Öffentlichkeit, sondern nur für die betroffenen Versicherten interessant.

gpk: Muss die Arbeit der Selbstverwaltung noch transparenter werden?

Zahn: Wir müssen die Selbstverwaltung sehen wie sie ist. Sie hat Stärken und Schwächen. Sicher müssen wir in Sachen Transparenz noch zulegen und unsere Arbeit sichtbarer machen. Allerdings hängt das auch von der Materie ab. Die von Arbeitgebern und Versicherten paritätisch zusammengesetzte Selbstverwaltung (historische Ausnahme einige Ersatzkassen) ist nicht auf Konflikt, sondern eher auf gemeinsamen Konsens ausgelegt. Hinzu kommt, dass die Medien sich für die Tätigkeit der Selbstverwaltung allerdings auch relativ wenig interessieren.

gpk: Gelegentlich wird kritisiert, dass unser Gesundheitssystem mit der Möglichkeit sehr weit reichender Entscheidungen, zum Beispiel im Blick auf den Leistungskatalog, nicht ausreichend demokratisch legitimiert sei. Reicht da die Sozialwahl aus?

Zahn: Die Sozialwahl ist meines Erachtens ein urdemokratisches Prinzip. Der Wähler, der jetzt im April seine Wahlunterlagen bekommen hat, entscheidet mit seiner Stimmabgabe für eine der Listen darüber, wie die Verwaltungsräte zusammengesetzt sein werden. Hier gibt es eine Fünf-Prozent-Klausel. Alle Listen, die keine fünf Prozent erreichen, fallen heraus. Bei der letzten Sozialwahl 2005 haben sich über 30 Prozent der Wahlberechtigten an der Wahl beteiligt. Diese Stimmen haben Gewicht und legitimieren selbstverständlich die Gremien und damit auch die Entscheidungen der Selbstverwaltung. Leider stellen wir bei allen Wahlen seit einigen Jahren tendenziell einen Rückgang der Wahlbeteiligung fest. Deswegen sollte man aber nicht das Prinzip Wahlen insgesamt in Frage stellen. Vielmehr sollte man die Menschen über die Bedeutung der Sozialwahl und der Selbstverwaltung informieren. Das tun wir auch im Rahmen der Aufklärungskampagne zur Sozialwahl 2011 (www.sozialwahl.de).

Wir brauchen aber auch Unterstützung durch die Politik. Man muss heute rückblickend kritisch feststellen, dass vor sechs Jahren die damalige Bundesregierung die Sozialwahlen nicht gerade aktiv unterstützt hat. Das ist diesmal anders und muss ausdrücklich betont werden. Viele Befürworter haben ein Statement für die Sozialwahl abgegeben, darunter auch die Bundeskanzlerin, das freut uns sehr.

Wir haben mit dem Bundeswahlbeauftragten, Gerald Weiß, und seinem Stellvertreter, Klaus Kirschner, zudem zwei ausgewiesene Sozialpolitiker, die sich mit viel Engagement dafür einsetzen, die Sozialwahlen von der Beteiligung her zu einem Erfolg werden zu lassen. Sie werden dabei sehr tatkräftig unterstützt von Staatssekretär Andreas Storm im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

Unterschiedliche Wahlverfahren

gpk: Sie haben jetzt die Situation dargestellt, dass verschiedene Listen miteinander konkurrieren. Sehr verbreitet ist aber auch die Friedenswahl. Eine Wahl, bei der die verschiedenen Gruppierungen sich schon im Vorfeld der Wahl geeinigt und die Sitze unter sich verteilt haben. Auf den Listen stehen nur so viele Kandidaten wie auch gewählt werden können, so dass der Wähler gar nichts mehr entscheiden kann.

Zahn: Der Gesetzgeber hat zwei Wahlmöglichkeiten vorgesehen: die klassische Wahl und eine Wahl ohne Wahlhandlung. Es gibt daher eine ganze Reihe von Einrichtungen, wo nicht in Urwahl gewählt wird. Dies ist möglich, wenn es nur eine Vorschlagsliste gibt oder sich auf mehreren zur Wahl stehenden Listen nicht mehr Bewerber befinden, als Sitze in der Selbstverwaltung zu vergeben sind. Ich begrüße – ebenso wie der Bundeswahlbeauftragte – jedoch ausdrücklich die Urwahl. Denn nur die Urwahl stärkt wirklich unser selbstverwaltetes System.

Wir sind sehr stolz darauf, dass im Ersatzkassenbereich von sechs Ersatzkassen bei fünf gewählt wird. Damit haben allein im Krankenkassenbereich 33 Prozent aller Bürger, die in einer gesetzlichen Krankenkasse sind, eine echte Wahlmöglichkeit. Es werden zusätzlich rund 50 Prozent der Bürger wählen können, nämlich alle in der Rentenversicherung, die bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV-Bund) versichert sind.

gpk: Lohnt sich der große Aufwand – einschließlich der Kosten – oder könnte die Selbstverwaltung nicht auch anders funktionieren?

Zahn: Die Wahl verleiht den gewählten Vertretern eine eigene Legitimation auch gegenüber dem Bundesgesundheitsministerium und den Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Die Wahl macht unabhängig vom unmittelbaren Einfluss der Politik. Der Gewählte hat ein eigenständiges Mandat. Im Sozialgesetzbuch hat der Staat die Aufgaben umschrieben, die er der Selbstverwaltung übertragen hat und die die Selbstverwaltung in eigener Verantwortung umsetzen muss. Daran muss sich auch der Staat halten.

gpk: Vertreten die Versichertenvertreter die Interessen der Patienten?

Zahn: Es wird immer wieder die Frage gestellt, warum in den Verwaltungsräten nicht auch Patientenvertreter sitzen. Die Versichertenvertreter sind die klassischen Patientenvertreter. Wir unterscheiden uns allerdings in einem Punkt: Patientenvertreter vertreten in der Regel ganz bestimmte Patienteninteressen wie zum Beispiel das Thema Diabetes. Das sind Organisationen, die in unserem System eine wichtige Rolle spielen. Sie sind „Lobbyisten“ ihrer Krankheitsform und damit schmaler angelegt als Versichertenvertreter, die das Ganze im Auge haben müssen. Die Basis für die Versichertenvertreter ist das Sozialgesetzbuch und dessen Umsetzung für alle Bürger. Auch das Gespräch mit Lobbyisten ist sehr wichtig. Aber alle diese Informationen müssen in ein Ganzes einfließen. Das ist ein sehr spannender Vorgang. Man muss in unserer Gesellschaft alle Gruppen hören und dann muss man gewichten und am Ende zusehen was dem Gemeinwohl nützt. Selbstverwalter sind eben allen Versicherten verpflichtet.

Zwischen reinem Markt und Staatsdirigismus

gpk: Müssen die Verwaltungsräte nicht auch wie ein Aufsichtsrat die Kasse kontrollieren?

Zahn: Wir sind mehr als ein Aufsichtsrat. Ein Verwaltungsrat in der Selbstverwaltung unterscheidet sich gravierend vom Aufsichtsrat. Er ist kein reines Kontrollorgan, sondern er ist vor allem auch ein Organ, das die Grundlinien der Krankenkasse festlegt und das zum Beispiel völlig unabhängig den Haushalt feststellt.

Der Verwaltungsrat hat vor allem eine sozialpolitische Aufgabe. Es ist geradezu ein „politisches“ Gremium. Man muss sich heute darüber im Klaren sein, dass in der Bundesrepublik Deutschland und in ganz Europa der Gesundheitssektor der wahrscheinlich am dynamischsten wachsende Markt ist und hier auch die stärksten Marktkräfte unserer Gesellschaft wirken. Ein so dynamischer Markt hat die Eigenschaft, sich immer mehr auszuweiten und sich immer neue Absatzmärkte zu schaffen.

Die Selbstverwaltung hat dagegen den sozialpolitischen Auftrag, für die Versorgung der Bevölkerung zu sorgen. Deshalb gibt es ein ganz natürliches Spannungsfeld zwischen der sozialpolitischen Aufgabe der Selbstverwaltung im Rahmen des Sozialgesetzbuches und einem dynamisch ständig wachsenden Gesundheitsmarkt. Das ist auch das Spannungsverhältnis, in dem sich der Bundesgesundheitsminister bewegt, wenn er sich zum Beispiel zur Pharmaindustrie äußert.

Unsere Sozialsysteme in Deutschland gehören zu den großen kulturellen Leistungen, die dieses Land hervorgebracht hat. Das ist keineswegs selbstverständlich, weil dieses System von zwei Seiten immer wieder gefährdet ist: Auf der einen Seite durch die Marktkräfte und auf der anderen Seite durch die Regulierer. Gefahren drohen auch von der Europäischen Union. Wenn – was zunehmend passiert – indirekter Druck auf die nationalen Sozialsysteme ausgeübt wird, sind Umfang und Qualität unserer Gesundheitsversorgung gefährdet.

gpk: Sehen Sie eine echte Gefährdung unserer sozialpolitischen Ordnung?

Zahn: Wir spüren als Selbstverwalter immer wieder dieses Spannungsverhältnis und bemühen uns deshalb, die sozialpolitischen Aspekte in die Debatte einzubringen. Die Aufgaben stellen aber ständig auch eine Herausforderung dar. Vor allem deshalb gibt es kaum etwas Lohnenderes als in der Selbstverwaltung tätig zu sein.

Hohe Wahlbeteiligung stärkt das System

gpk: Wie lange ist man in der Position eines „Verwaltungsräters“ und wann finden die Wahlen genau statt?

Zahn: Die Wahlen finden alle sechs Jahre statt. In diesem Jahr wird noch durch Briefwahl abgestimmt, weil es noch keine Signatur gibt, um im Internet abzustimmen. Die Sicherheitsfragen sind noch nicht alle gelöst. Es gibt ein Gutachten, das dies vorschlägt. Man könnte damit wahrscheinlich vor allem mehr junge Menschen zur Wahl motivieren.

gpk: Sie reisen also fast ununterbrochen herum, um diese Wahlen publik zu machen?

Zahn: Ja, das ist so. Das geht meinen Kollegen von den anderen Krankenkassen ganz genau so. Wir „tingeln alle“ und versuchen durch Aufklärung für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu sorgen.

gpk: Und Sie appellieren an die großen gesellschaftlichen Kräfte, dass sie unterstützend tätig werden?

Zahn: Ja, weil es sich lohnt. Ich glaube, dass wir auch im europäischen Wettbewerb ein System anbieten können, das eine ganz starke kulturelle Verankerung in Deutschland hat und das sich als leistungsfähig erwiesen hat. Ich bin davon überzeugt, dass dieser Aspekt auch künftig in einem zusammenwachsenden Europa im Rahmen des kulturellen Wettbewerbs seine Wirkung hat. Voraussetzung ist allerdings, dass wir selbst unser Sozialsystem weiter mit Leben füllen. Und dazu gehört auch eine möglichst hohe Wahlbeteiligung.

gpk: Das Gesundheitssystem ist ein ganz zentraler Bereich der Selbstverwaltung. Sehen Sie noch einen anderen Bereich von vergleichbarer Bedeutung?

Zahn: Neben der Rentenversicherung ist der Arbeitsschutz ein besonders markanter Bereich. Hier wird deutlich, welche weit reichenden und positiven Auswirkungen die Selbstverwaltung haben kann. Die Berufsgenossenschaften sind ein klassisches Selbstverwaltungsfeld. Vertreter vieler Länder sind Jahr für Jahr in der Bundesrepublik unterwegs, um das deutsche Unfallschutzsystem kennenzulernen. Man hat im Ausland erkannt, dass der Arbeitsschutz ein wesentlicher Faktor für die hohe Produktivität in Deutschland ist.